Ладный Александр Олегович
начальник отдела развития научно-технического комплекса Роснауки.
Тел. 629-17-02,
ladny@fasi.gov.ru

Эльтекова Зинаида Анатольевна
кандидат технических наук, зав. сектором управления исследованиями и разработками РИЭПП.
Тел. (495) 916-00-47,
info@riep.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА (НА ПРИМЕРЕ РОСНАУКИ)

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (одобрена Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249) предусматривает переход преимущественно к программно-целевым формам планирования и повышению ответственности и расширению самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров

Проанализируем эти две основные составляющие реформирования бюджетного процесса, определим проблемы, которые проявились при реализации основных принципов реформирования бюджетного процесса в реальной практике Роснауки, а также рассмотрим возможные способы их разрешения.

Расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов бюджетного планирования, согласно Концепции, предполагается осуществить путем:

– предоставления ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности;

– совершенствования методологии разработки и реализации федеральных (региональных, муниципальных) целевых программ;

– использования в бюджетном процессе ведомственных целевых программ;

– распределения части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ;

– расширения полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.

В сфере науки и инноваций программно-целевой подход является традиционным, в течение десятилетий накоплен большой опыт его применения при формировании и реализации научно-технических программ.

В деятельности Агентства по науке и инновациям основной объем бюджетных ассигнований расходуется на федеральные целевые программы. Приведем соответствующие данные из Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Федерального агентства по науке и инновациям как главного распорядителя бюджетных средств на 2008 год и на период до 2010 года.

Таблица. Оценка исполняемых расходных обязательств Федерального агентства по науке и инновациям (2008–2010 гг. – в соответствии с прогнозируемым дефлятором), тыс. руб.

Наименование	Отчетный период	Текущий год	Плановый период		
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Всего бюджет Роснауки	11 218 498,6	19 316 447,6	22 978 688,3	27 141 940,7	31 967 302,7
В том числе:					
Программная часть (включая АВЦП «Развитие международного научно-технического сотрудничества»)	*7 968 130,0*	*11 343 898,0*	*20 413 929,6*	*24 139 860,1*	*28 804 582,4*
Федеральные целевые программы	*7 968 130,0*	*11 343 898,0*	*19 261 062,5*	*22 913 954,1*	*27 522 456,4*
Доля федеральных целевых программ в бюджете Роснауки	71,03%	58,73%	83,82%	84,42%	86,10%
из них:					
ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 годы»	7 826 000,0	завершена	завершена	завершена	завершена

— Продолжение таблицы —

ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы»	–	11 186 968,0	13 988 031,0	17 607 246,0	22 429 348,0
Доля ФЦП в бюджете Роснауки		57,91%	60,87%	64,87%	70,16%
ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы»	–	–	4 456 000,0	3 478 000,0	3 040 000,0
Проект ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы»	–	–	–	204 000,0	254 000,0
ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года»	–	–	524 100,0	837 500,0	892 200,0

— Продолжение таблицы —

ФЦП «Национальная технологическая база на 2002–2006 годы»	54 000,0	завершена	завершена	завершена	завершена
ФЦП «Национальная технологическая база на 2007–2011 годы»	0,0	50 000,0	168 000,0	202 000,0	350 000,0
ФЦП «Мировой океан»	85 130,0	95 580,0	101 290,0	107 300,0	114 000,0
ФЦП «Жилище на 2002–2010 годы»	3 000,0	11 350,0	23 641,5	28 908,0	28 908,0
Проект ФЦП «Овладение энергией термоядерного синтеза. Создание научно-технологической базы термоядерной энергетики в России на 2009–2015 годы»	-	-	-	449 000,0	414 000,0

Из таблицы следует, что расходы бюджета Федерального агентства по науке и инновациям на федеральные целевые программы в период 2006–2010 гг. составляют от 60 % до 85 %. Следовательно, бюджет Роснауки преобладающим образом ориентирован на программно-целевой подход.

Рассмотрим возможности расширения полномочий Федерального агентства по науке и инновациям как администратора бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.

Согласно п. 5.9 Положения о Федеральном агентстве по науке и инновациям, утвержденого Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г., № 281, Агентство осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых научно-технических и инновационных программ и проектов в установленной сфере деятельности.

Каковы статусные свойства федеральных целевых программ?

Прежде всего, важен уровень федеральной целевой программы – утверждение постановлением Правительства Российской Федерации.

При этом определяется продолжительность выполнения федеральной целевой программы, которая в сфере науки и инноваций составляет в среднем от 2 до 6 лет.

Спецификой программ Роснауки, организующих НИОКР и инновационную деятельность, являются два органически присущих области НИОКР свойства: значительная продолжительность цикла НИОКР (от идеи до результата – интеллектуального продукта или новшества) и существенная неопределенность (или высокий риск) получения результата. Поэтому программы, связанные с НИОКР, имеют большую продолжительность и трудно формулируются в терминах конечных результатов.

В то же время ФЦП утверждается постановлением Правительства РФ, причем ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.» сформулирована однозначно в терминах мероприятий по каждому из приоритетных направлений с разбивкой плановых и финансовых показателей по годам, т. е. ФЦП структурно состоит из жестко закрепленных на каждый год планово-финансовых единиц на весь период реализации программы. Поэтому регламент работы по этой федеральной целевой программе показывает правила и рамки практической деятельности Агентства по исполнению бюджета

ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.», расходы на которую составляют в период 2008–2010 гг., как показано в таблице, от 61 % до 70 % бюджетных расходов Роснауки, имеет продолжительность 6 лет. Именно на этот срок Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613 утверждены расходы на каждое из мероприятий, составляющих данную ФЦП.

Согласно Приложению 2 «Перечень мероприятий федеральной целевой программы “Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.”» утверждены показатели финансирования из средств федерального бюджета:

– по блоку «Генерация знаний»: (8 мероприятий + блок 1) х 6 лет = 54 показателя;

– по блоку «Разработка технологий»:(7мероприятий + блок 2) х 6 лет = 48 показателей;

– по блоку «Коммерциализация технологий»: (2 мероприятия + блок 3) х 6 лет = 18 показателей;

– по блоку «Институциональная база исследований и разработок»: (2 мероприятия + блок 4) х 6 лет = 18 показателей;

– по блоку «Инфраструктура инновационной системы»: (3 мероприятия + блок 5) х 6 лет = 24 показателя;

– по разделу «Управление программой»: (3 мероприятия + раздел) х 6 лет = 24 показателя.

Итого (9 + 8+3+ 3+4+4) х 6 лет=31 х 6 = 186 показателей.

Следовательно, эти 186 показателей финансирования данной ФЦП, утвержденные постановлением Правительства РФ, определяют границы полномочий администратора бюджетной программы в процессе исполнения бюджета, каким является Федеральное агентство по науке и инновациям.

Однако в процессе реализации ФЦП анализ хода выполнения соответствующих мероприятий (в текущий и предыдущий период) может показать необходимость перераспределения финансовых бюджетных средств с одних мероприятий (или блоков) на другие мероприятия (или блоки).

Механизм корректировки ФЦП нормативно предусмотрен положением о ФЦП, однако является достаточно сложной и занимающей много времени процедурой, требующей подготовки соответствующего проекта постановления Правительства РФ.

Примером может служить Постановление Правительства Российской Федерации от 18 августа 2007 г. № 531, утверждающее изменения, которые вносятся в федеральную целевую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.» по четырем показателям.

Приведенный анализ показывает, что бюджетная роспись федеральных целевых программ чрезмерно детализирована, что жестко ограничивает управленческую свободу администраторов бюджетных средств. Перенос неиспользованных средств на следующий год законодательством не предусмотрен.

В то же время мировая практика предполагает, что ведомства и их профильные департаменты самостоятельно принимают решения, как и когда наилучшим образом использовать предоставленный в их распоряжение бюджет для получения запланированных результатов.

Программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов, а также обе-

спечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента.

В настоящее время подготовка Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Федерального агентства по науке и инновациям как главного распорядителя бюджетных средств носит характер «подстраивания» к утвержденной бюджетной росписи ведомства в силу детальности закрепленных финансовых показателей федеральных целевых программ, являющихся основным объектом в деятельности Агентства. Это является доказательством того, что процедуры бюджетирования, ориентированного на результат, не интегрированы в процесс подготовки бюджета, по крайней мере по отношению к компетенции и сфере деятельности Роснауки.

Прежде всего, это обусловлено тем, что отсутствует четкое распределение ответственности за управление бюджетными ресурсами. Система подотчетности за достижение результатов еще не создана.

Первым шагом по устранению сложившейся ситуации должна стать разработка рекомендаций (регламента) взаимоотношений структурных подразделений ведомства в части, касающейся реализации и достижения основных показателей деятельности ведомства, с привязкой к бюджетным проектировкам. Это, прежде всего, усилит ответственность Управлений, в том числе персональную, и позволит расширить их полномочия в рамках формирования тематических направлений в области, входящей в их компетенцию.

Подготовка Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Федерального агентства по науке и инновациям как главного распорядителя бюджетных средств включает в себя определение как целей, так и задач, реализующих достижение целей деятельности Агентства, а также определение целевых показателей, характеризующих уровень достижения целей, и определение индикаторов (показателей) степени решения задач.

Разработка технологии подготовки Доклада в аспекте взаимодействия подразделений Агентства требует определения функций подразделений по каждой из тактических задач Агентства. В результате этой работы РИЭПП совместно с Отделом развития научно-технического комплекса Роснауки подготовлен проект внутреннего документа Агентства «Структура целей, задач и показателей деятельности Роснауки в контексте распределения функций Управлений Агентства», определяющего взаимодействие подразделений Роснауки в рамках системы целевого бюджетного планирования в соответствии с положениями об Управлениях Агентства.

В указанном проекте документа для каждой тактической задачи Роснауки показаны функции Управлений Агентства и названы соответствующие показатели (индикаторы), характеризующие уровень достижения цели и степень решения тактических задач. Именно по этим показателям должны представляться соответствующие материалы от подразделений Агентства. В то же время подразделения Роснауки могут предложить свою обоснованную трактовку формулировок как целей деятельности и задач Агентства, так и характеризующих их показателей (индикаторов).

Сроки предоставления материалов к Докладу о результатах и основных направлениях деятельности Федерального агентства по науке и инновациям-

ям как главного распорядителя бюджетных средств определяются графиком бюджетного процесса.

На основании данных о динамике плановых и фактически достигнутых показателей деятельности, а также затрат в разрезе задач должна производиться оценка результативности деятельности главного распорядителя бюджетных средств.

Проблемы организации работы по оценке результативности бюджетных расходов

Трудности в выполнении работ по оценке результативности бюджетных расходов, оценке степени решения задач Агентства связаны с двумя моментами:

– отсутствием *регламентированных обязанностей подразделений* Агентства (включая Дирекцию программы) по подготовке раздела «Результативность бюджетных расходов» Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Роснауки как главного распорядителя бюджетных средств;

– *значительным объемом информации* по реализации мероприятий федеральных целевых программ, являющихся основным содержанием деятельности Роснауки и требующих для обработки и анализа современных информационных ресурсов.

Подводя итог проведенного анализа применения программно-целевого метода бюджетного планирования и оценки степени самостоятельности Роснауки как главного распорядителя бюджетных средств в рамках реформирования бюджетного процесса, можно сделать следующие *выводы*.

1. Основной объем бюджетного финансирования Роснауки определяется федеральными целевым программами, детальное распределение бюджетного финансирования которых на весь срок реализации ФЦП закреплено постановлениями Правительства РФ.

В рамках утвержденных федеральных целевых программ возможности маневра финансовыми бюджетными средствами ограничены необходимостью инициировать соответствующие постановления Правительства РФ.

2. Предусмотренное реформой бюджетного процесса расширение самостоятельности и ответственности администраторов бюджетных средств для Роснауки в силу специфики ее деятельности не получило адекватного механизма.

Для развития самостоятельности и ответственности подразделений Агентства и отработки технологии взаимодействия при подготовке Доклада о результатах и основных направлениях деятельности главного распорядителя бюджетных средств предложен внутренний документ «Структура целей, задач и показателей деятельности Роснауки в контексте распределения функций Управлений Агентства».